JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 981/2025 y 1034/2025 (acumulados).

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: seguridad, denuncias, Guardia Civil, 18.1.e) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fechas 12 y 19 de mayo de 2025 la Valedora do Pobo de Galicia da traslado a este Consejo de documentación referida a sendas reclamaciones presentadas por el reclamante frente a la resolución de solicitudes de acceso a la información pública presentadas el 7 de enero de 2025 ante la Comandancia de la Guardia Civil de Ourense, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG) y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

2. En las reclamaciones se pone de manifiesto la disconformidad del reclamante con respecto a las resoluciones de la Comandancia de la Guardia Civil de Orense, de fecha 3 de febrero y 7 de mayo de 2025, respecto de las solicitudes indicadas.

3. Con fecha 12 de mayo de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

pertinentes. El 27 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto a los expedientes, escrito en el que se pone de manifiesto, en primer lugar, que las dos reclamaciones guardan estrecha relación con las previas reclamaciones acumuladas 49/2025 y 81/2025 presentadas por el mismo interesado que han sido desestimadas mediante resolución de este Consejo R CTBG 0527/2025, de 12 de mayo, al considerar que se encontraban incursas en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG. Continúa el escrito indicando que, al igual que lo manifestado por este Consejo en la antedicha resolución de 12 de mayo de 2025, confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, toda vez que "*resulta evidente que, del número de solicitudes presentadas por el reclamante, del corto período del tiempo en el que se formalizan, del volumen de información que se pretende y del órgano encargado de tramitarlas (atendiendo a sus recursos materiales y humanos), las solicitudes de información a las que se refiere esta resolución, consideradas en su conjunto, abusivas, por desproporcionadas*".

Asimismo, menciona que entre la documentación aportada por el reclamante en las diferentes solicitudes consta un Decreto de incoación y archivo emitido el 7 de febrero de 2025 por la Fiscalía Provincial de Ourense, por el que se acuerda archivar las más de 87 Diligencias de Investigación Penal y Preprocesal, en virtud de otras tantas denuncias presentadas por el ahora reclamante. E, igualmente, da cuenta de una Demanda de la Fiscalía de Ourense para medida de apoyo a la discapacidad, en la que la Fiscalía dice: "Todo ello hace necesario la constitución de una curatela, cuyo contenido consista en que el curador deba autorizar previamente a [la persona reclamante] para la presentación de cualquier tipo de denuncia, demanda o reclamación ante la Administración de justicia, y ante cualquier tipo de ente u organismo de las diferentes administraciones públicas."

Concluye manifestando que, de todo lo anterior y ante la constante entrada de solicitudes de información y reclamaciones GESAT y NO GESAT, «*llegando a colapsar las Unidades encargadas de su tramitación y resolución, desde este Centro Directivo se propone a esa UIT, para su valoración por el CTBG, tener en consideración la inadmisión de los requerimientos presentados por [la persona reclamante], en aplicación del tan mentado artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013*.»

4. El 28 de mayo de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[2] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[3], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[4], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[5] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de dos solicitudes de acceso a la información referidas a una pluralidad de asuntos formuladas todas ellas por el reclamante frente al mismo órgano y sobre cuestiones similares De ahí que este Consejo de Transparencia considere oportuna la acumulación de las dos reclamaciones interpuestas a fin de dar una única respuesta, en la medida en que se reúnen los requisitos que, para la acumulación, se establecen en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[3] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[4] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

Públicas (en adelante, LPAC) según cuyo tenor «*el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido, la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento*»..

Así, si bien es cierto que las peticiones incluidas en las solicitudes de información son parcialmente diversas, se aprecia una íntima conexión entre todas las reclamaciones presentadas dado que: (i) por un lado, en todos los casos se trata de procedimientos administrativos de solicitud de acceso a la información pública (en ejercicio del derecho contemplado en el artículo 12 LTAIBG); (ii) todos ellos han sido incoados por la misma persona (que es también la reclamante ante este Consejo); (iii) en todos los casos las solicitudes de acceso a la información pública se dirigen al mismo Departamento Ministerial y todas ellas versan sobre la actuación y las decisiones adoptadas por el mencionado departamento en el ámbito de la protección de la seguridad ciudadana (información sobre el tratamiento de un atestado, cobertura de la actuación de un policía local, investigación de actos vandálicos, investigación de denuncias falsas); (iv) las reclamaciones se interponen frente a dos resoluciones expresas que declaran el carácter manifiestamente repetitivo y abusivo de la solicitud de información, alegándose por parte de la Administración la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, cuya procedencia y aplicabilidad es, por tanto, la cuestión jurídica que deber abordar este Consejo en su resolución.

En definitiva, concurre la íntima conexión que exige el artículo 57 LPAC para la acumulación, así como la identidad del órgano que resuelve y tramita el procedimiento; por lo que, de conformidad con los argumentos expuestos, y en virtud de los principios de celeridad y de eficacia administrativas, se acuerda acumular los procedimientos referenciados en el encabezado de esta resolución a fin de pronunciase sobre ellos en una única resolución.

4. Sentado lo anterior, procede comprobar ahora si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG que invoca el Ministerio en sus resoluciones, partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación.

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que «[l]*a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*» [por todas, SSTS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, la jurisprudencia sentada sobre este particular «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 de Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que «*en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud*»; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG—.

Por otro lado, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

> «[l]*a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta*

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

5. En este caso, el carácter abusivo de la solicitud y la consecuente concurrencia de la causa de inadmisión invocada se justifican por el órgano competente, en primer lugar, en la indicación de que el interesado habría presentado un total de 39 escritos desde el 1 de enero al 3 de febrero de 2025, lo que no ha sido discutido por el reclamante.

   Además, resulta relevante para el presente caso lo recogido por este Consejo en su resolución R CTBG 157/2025, de 11 de febrero, en una reclamación presentada por el mismo interesado contra el Ministerio del Interior, de tenor equivalente a las que son objeto de este procedimiento (y que también se ha reproducido en la precedente R CTBG 527/2025, de 12 de mayo):

   «*el órgano reclamado -la Comandancia de la Guardia Civil de Ourense- justifica el carácter abusivo de la solicitud afirmando que el mismo solicitante le ha dirigido alrededor de 600 escritos en los últimos años, afirmación que no acredita, pero que el reclamante tampoco niega, por lo que ha de tomarse en consideración para valorar el eventual carácter abusivo de las solicitudes. Junto a ello, es preciso tener en cuenta que las solicitudes se refieren a un amplio período temporal (cuatro años en un caso, tres en otros) y pretenden que se facilite numerosa información de detalle (identificación de los vehículos, marca, número de bastidor, conceptos, autorizaciones de pago).*

   (...)

   La valoración conjunta de todas las circunstancias concurrentes en este caso conduce a apreciar que se dan los elementos cuantitativos y cualitativos para apreciar un carácter abusivo en el ejercicio del derecho de acceso, al constatarse un uso desproporcionado del mismo, sin una finalidad seria y legítima, que genera efectos negativos a la Administración».

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

Este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones, entre ellas la R CTBG 1094/2023, de 21 de diciembre, que el criterio cuantitativo no resulta per se determinante del carácter abusivo de la solicitud, toda vez que, el número de solicitudes presentadas por una misma persona no ha de suponer, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho -que es lo que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG-. Ahora bien, tampoco puede obviarse que la reiteración en el ejercicio del derecho, aun cuando no constituya un elemento determinante del carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En tal sentido, las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. De este modo, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

6. En lo que atañe a este caso, de las alegaciones del Ministerio y de los documentos obrantes en el expediente se desprende, en efecto, (i) la existencia de un elevado número de peticiones presentadas por el mismo peticionario (ii) la heterogeneidad de la temática que abarcan – información sobre el tratamiento de un atestado, cobertura de la actuación de un policía local, investigación de actos vandálicos, investigación de denuncias falsas – y su alcance temporal, y, finalmente, (iii) la sobrecarga a la que se somete tanto a la unidad de tramitación, como al centro directivo competente para resolver, como consecuencia del elevado número de solicitudes presentado en un corto periodo de tiempo por la misma persona ante el mismo órgano, lo que ocasiona una paralización de la actividad ordinaria.

   Pues bien, acreditados todos estos factores, considera este Consejo que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio de actuación del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los limites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil y, además, esta extralimitación, que deriva de las circunstancias descritas, produce un claro perjuicio a terceros (a la propia Administración y a los administrados), al demandar la dedicación de una elevada cantidad de recursos públicos. Ello conduce a que, una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, constituya una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

[redacted]

momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplia heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las funciones y las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

7. Constatado el ejercicio abusivo del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación en la finalidad de la ley que permitiría la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Desde esta perspectiva ha de partirse de la premisa de que una solicitud está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

   Pues bien, resulta evidente que, en este caso, si se atendiera al contenido de las solicitudes de información de forma individualizada podría constatarse, al menos de parte de las mismas, la finalidad de conocer información caracterizada como pública en el sentido definido en el artículo 13 LTAIBG. No obstante, dado lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos y los hechos descritos en los antecedentes, es necesario atender a la globalidad de la actuación llevada a cabo por la reclamante porque es precisamente esa reiteración, esa habitualidad y esa intensidad en el ejercicio del derecho la que compromete la actuación del órgano competente al verse obligada a resolver sus solicitudes. Desde esa visión en conjunto no se aprecia que la finalidad resida en el interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino, al contrario, más bien una ausencia de interés legítimo y una tendencia a colapsar el funcionamiento de un determinado órgano.

   En este sentido el Ministerio requerido invoca el Criterio Interpretativo CI/003/2026, de 14 de julio, que señaló que puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información «*cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos*». Y añade que atender a tan ingente número de solicitudes de acceso es contrario al buen gobierno de las instituciones que manejan recursos públicos, afirmando que son formuladas con manifiesta mala fe por su parte.

   Tal y como ha quedado reflejado en la anteriormente mencionada resolución de este Consejo R CTBG 527/2025: «*La lectura de la relación de solicitudes de información*

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

que se incluyen en las resoluciones del Ministerio del Interior presentadas junto con las reclamaciones evidencia el empleo de una técnica de goteo de solicitudes, es decir, se presentan varios escritos sucesivos sobre un mismo tema, con diferencia de pocos días entre ellos. Además, cada uno de los escritos incluye varias peticiones (solicitudes en racimo), y los temas de las solicitudes se van alternando, versando sobre los aspectos más heterogéneos y variados, abarcando desde la información más detallada sobre las actuaciones de vigilancia de vuelos y aeronaves hasta cuestiones referidas a la conservación de bienes culturales o a actuaciones judiciales penales, e incluyendo también peticiones de actuaciones concretas a la Administración, todo ello con alusiones referidas a lo que el interesado considera actuaciones inadecuadas de autoridades de su entorno inmediato. Esta diversidad (y a la vez disparidad) en la información cuya obtención se pretende supone para el órgano que debe tramitar y resolver tales solicitudes un gravamen desproporcionado respecto valor que para los fines de la LTAIBG aporta el conocimiento de tal información.»

8. En resumen, entiende este Consejo que confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, resulta evidente que, del número de solicitudes presentadas por el reclamante, del corto periodo del tiempo en el que se formalizan, del volumen de información que se pretende y del órgano encargado de tramitarlas (atendiendo a sus recursos materiales y humanos), las solicitudes de información a las que se refiere esta resolución resultan, consideradas en su conjunto, abusivas.

   En consecuencia, debe confirmarse la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG invocada por el Ministerio y desestimar las reclamaciones objeto de este procedimiento.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** las reclamaciones interpuestas frente a las resoluciones del MINISTERIO DEL INTERIOR.

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

De acuerdo con el artículo 23.1[6], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[7], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[8].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1053 Fecha: 10/09/2025

[redacted]

[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta